

JACIR MARIO TEDESCO FILHO

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
REVISÃO DE LITERATURA

CURITIBA  
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

JACIR MARIO TEDESCO FILHO

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
REVISÃO DE LITERATURA

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Sociologia Política, no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Renato Monseff Perissinoto

CURITIBA  
2015

Agradeço a Deus pela força;  
ao Professor Renato, orientador;  
a Heloíse pela parceria e pelos cafés/discussões;  
ao Simon, Jefferson, Katna, Juliana;  
ao Ulisses, pela base, sempre;  
a Marcia, pelo carinho.

Dedico este trabalho a Dona Adelia, mãe única, fonte de luz e simplicidade.

## RESUMO

Este trabalho tem a intenção de mostrar uma breve discussão teórica de trabalhos que tiveram como estudo a questão dos conselhos gestores e a participação popular. O primeiro momento apresenta um breve marco teórico, abordando o que já foi escrito sobre conselhos municipais e conselhos gestores e seus desdobramentos. Logo após, apresenta-se a discussão sobre conceitos de participação popular, suas formas, importância e fortalecimento da mesma e, por fim, os conselhos de políticas públicas, suas tipologias, sua natureza, composição e atributos, chegando aos conselhos municipais e a relação com a Administração Pública.

Palavras chave: Conselhos gestores – participação popular – políticas públicas – Administração pública

## ABSTRACT

This article intends to show a brief theoretical discussion of work that had to study the issue of management councils and popular participation. The first time presents a brief theoretical framework, addressing what has been written about municipal councils and managers and its consequences advice. Soon after , presents the discussion of concepts of popular participation, its forms, importance and strengthening it and, finally, the policy councils, their types, their nature, composition and attributes, reaching municipal councils and the relationship general government.

Key words: management consils - popular participation - public policy - public administration

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
<b>1 – BREVE MARCO TEÓRICO: PARTICIPAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS, PODER E A CONSTITUIÇÃO DE 1988. ....</b>	<b>09</b>
<b>2 – PARTICIPAÇÃO POPULAR. ....</b>	<b>12</b>
2.1 – FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	14
<b>3 – CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>18</b>
3.1 – CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS.....	19
3.2 – CONSELHOS MUNICIPAIS.....	20
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>22</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>23</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe apresentar uma breve revisão de literatura acerca dos estudos sobre a participação popular e os conselhos municipais e suas relações com a administração pública. A intenção inicial era propor uma discussão sobre o conselho municipal de cultura de Curitiba, mas como o referencial teórico era escasso, resolveu-se adotar uma linha de atuação dos conselhos em geral e seu relacionamento com o Estado. Neste trabalho, alguns momentos, como exemplo, traremos a atuação de alguns conselhos da cidade de Curitiba.

Este tema foi escolhido por três motivos: dois gerais e um específico. A nossa formação acadêmica – Tecnologia em Gestão Pública, pela Universidade Federal do Paraná e por considerarmos os conselhos como espaços legais de participação da sociedade interessada. Trazemos como motivo específico o caráter multidisciplinar do tema, abordando conceitos da Sociologia, da Ciência Política, da Administração Pública e do Direito.

Em todas as esferas do poder Executivo, podemos constatar a progressão dos conselhos gestores de políticas públicas, sejam de âmbito mais geral, como educação, saúde e assistência social, ou mais específicos, como os encontrados no plano federal, por exemplo, o conselho curador do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o de defesa dos direitos da pessoa humana e o de imigração, constituídos a partir da colaboração dos interessados de forma regimental, com composição paritária ou não, adotando caráter meramente consultivo e/ou deliberativo. Esses conceitos serão abordados em parte específica deste trabalho.

Quando trazemos a Sociologia para discutir a questão da participação popular temos a intenção de observar, como contribuição, seus recursos teóricos, desde os clássicos até os atuais, para aprofundar a discussão do relacionamento entre o Estado e a sociedade. O que resulta na importância desse estudo e a relação entre a estrutura social – sociedade, e as instituições governamentais – Estado (CORTES, 2013, p. 47).

Durkheim nos mostra que a sociedade não é só um aglomerado de indivíduos e sim uma representação de pequenas associações com uma realidade específica, com suas características e seus processos de diferenciação social. Para Marx e Weber, respectivamente, a desigualdade é atribuída ao sistema econômico capitalista e a fatores como status social e filiação política. Vale ressaltar ainda que, na teoria weberiana há a presença do paradigma da racionalização social, dada a importância do princípio da racionalidade que permite a ação social e a oportunidade do indivíduo em fazer escolhas. Já o marxismo traz a contradição

social para a interpretação da realidade onde os indivíduos estão divididos em classes sociais diferentes, de acordo com a sua propriedade da força de trabalho, do capital e da terra (CORTES, p. 48).

Já na consulta aos referenciais teóricos da Administração Pública os conceitos weberianos aparecem com maior destaque do que os outros clássicos citados acima. E que, muitas vezes, os estudos desta área e do Direito se confundem, pois a Administração Pública tem como referencial as legislações a ela pertinentes. Sendo assim, este trabalho contará com uma parte jurídica mínima, servindo somente para explanação do que será citado no decorrer do mesmo.

Nesse sentido, o presente trabalho tem a intenção de trazer, de forma breve, uma revisão bibliográfica acerca da participação popular e dos conselhos municipais e a sua relação com a administração pública e será constituído por três capítulos.

O primeiro, de maneira geral, será composto por um breve marco teórico, abordando o que já foi escrito sobre conselhos municipais e conselhos gestores e seus desdobramentos, onde serão utilizados como referencial teórico estudos e pesquisas já realizados e produzidos, dentre eles, por Celina de Souza, Evelina Dagnino, Luciana Tatagiba, Mario Fuks, Leonardo Avritzer, Maria da Glória Gohn e Renato Monseff Perissinotto.

No segundo capítulo será apresentada, também de forma sucinta, a discussão sobre conceitos de participação popular, suas formas, importância e fortalecimento da mesma e, indo além do exercício do direito ao voto direto e secreto, apresentaremos ainda, utilizando a teoria jurídica, as diferenças e semelhanças existentes entre o plebiscito e o referendo.

Por fim, no terceiro capítulo, trataremos, de maneira geral, dos conselhos de políticas públicas, suas tipologias, sua natureza, composição e atributos, chegando aos conselhos municipais e a relação com a Administração Pública.



## **1 – BREVE MARCO TEÓRICO: PARTICIPAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS, PODER E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

A literatura acerca do tema – participação, democratização de políticas públicas, democracia participativa, participação popular e relacionados – se mostrou bastante extensa trazendo algumas referências que foram identificadas na maioria dos textos pesquisados. Estudos de Luciana Tatagiba, Renato Monseff Perissinotto e Mario Fuks foram encontrados em diversos estudos cujo tema era a participação popular e as suas consequências (formação, origem e representação, relações de poder nos/dos conselhos).

Antes de nos atermos ao tema, é necessária uma breve revisão sobre o que antecede aos conselhos gestores, que é a política pública. A atuação dos conselhos gestores, muitas vezes, tem na sua forma de atuar a deficiência ou não atuação do Estado na decisão, elaboração, implementação e avaliação das referidas políticas.

Várias são as definições de políticas públicas. Nos ateremos nesse momento ao que diz SOUZA (2006, págs. 20-45) que resume a política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Aponta ainda que a “política pública e a política social são campos multidisciplinares, cujas explicações se encontram na natureza dessas e nos seus processos, trazendo teorias da sociologia, da ciência política e da economia”.

Em paralelo, no que se refere a “colocar o governo em ação”, há a necessidade de se trazer o conceito de poder. BONAVIDES (1995, p. 106) nos mostra que o poder é elemento constitutivo do Estado e significa a organização ou disciplina jurídica da força. FUKS; PERISSINOTTO (2005, p. 67-81) trazem que “quando se discute uma política pública, o funcionamento de uma determinada instituição ou os diversos sentidos da “democracia”, de uma forma ou de outra, o objetivo é quase sempre saber “quem tem o poder” (grifos no original). Continuando com BONAVIDES (idem, p. 107) traduz-se o poder quando o mesmo se explica pelo consentimento dos governados - fazendo referência ao conceito de legalidade que, quanto mais consentimento mais legitimidade e assim, por consequência, mais autoridade.

Para WEBER (2010, p. 97), poder é a “oportunidade existente dentro de uma relação social que permite a alguém impor a sua própria vontade”. Nesse sentido, de relação social e poder, remete-se ao conceito relacional de poder, entre dois sujeitos, que Robert Dahl, citado em BOBBIO (2012, p. 78), apresenta uma definição mais sintética das definições relacionais

quando afirma que “a influência é uma relação entre atores, na qual um ator induz outros atores a agirem de um modo que, em caso contrário, não agiriam”, completando BOBBIO (idem, ibidem) que este conceito está estreitamente ligado ao conceito de liberdade aonde “o poder de A implica a não-liberdade de B”, “a liberdade de A implica o não-poder de B”. (grifos no original).

E o poder público, visível por natureza, em um Estado democrático, não tem por objetivo beneficiar os interesses privados, sendo executado nos moldes da burocracia, é obrigado a ser mais eficiente e organizado e dotado de um poder “burocrático”, de caráter exclusivamente vinculado – obediência às normas, regulamentos e leis, onde a participação está dada como alternativa legal e com viés efetivo (NOGUEIRA, 2007, p. 127-131).

Importante salientar, como fez Celina Souza (idem, ibidem), o inter-relacionamento da Ciência Política e das políticas públicas aonde ela mostra o papel dos governos na definição e implementação das mesmas, nas pressões dos grupos de interesse – versão pluralista, ou na atuação daqueles que estão no poder – versão elitista ou nos interesses de determinadas classes sociais – versões estruturalistas e funcionalistas do Estado.

Um dos pontos iniciais sobre o tema deste trabalho, encontrado na maioria dos materiais pesquisados, está na promulgação da Constituição Federal de 1988 e o que ela engloba como participação - capítulo específico trará esses aspectos e maior delineação do assunto.

Após a edição da CF/88 notou-se o início de um aumento significativo na questão da participação popular com o aumento dos canais institucionais de participação e de controle sobre as políticas públicas (ROCHA, 2010, p. 16) nas esferas municipais, estaduais e federal (FUKS, 2004, p. 13). Para TATAGIBA (2002, p. 47), “a década de 90 se caracterizou por um movimento muito intenso de atores e forças sociais envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas”.

Para Renato M. Perissinotto,

“essa nova institucionalidade seria portadora de duas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais, a saber: a descentralização, isto é, a transferência de responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (estados e municípios), e o viés claramente participativo que, a partir daquele momento deve caracterizar o processo decisório. (PERISSINOTTO (2004, p. 48))”

Importante citar o estudo de Leonardo Avritzer:

“O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas. O surgimento do orçamento

participativo em Porto Alegre despertou atenção de atores do norte e do sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira. Ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades (AVRITZER, 2006) surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação. Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados “Planos Diretores Municipais” (AVRITZER, p.44)

Historicamente falando, cabe ainda salientar o ressurgimento dos meios de organização, a partir de 1970, após a ditadura militar e de forma oposicionista ao regime, como sendo a fundação da sociedade civil brasileira, que se inteirou na resistência da atuação daquele Estado, no período de democratização no Brasil. (Dagnino, 2002, p. 9).

Continuando com Avritzer,

“seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil. Por aumento da representação, entendo o crescimento das formas como os atores sociais exercem, nessas instituições, a apresentação de certos temas, como a saúde ou interesses urbanos e o fato de que, em instituições como os conselhos de políticas, alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil”. (AVRITZER, 2007, p. 444)

Com base na CF/88 e na sua interpretação, quando se trata de direitos constitucionais, surgem os direitos sociais – educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desempregados, que são as referências históricas para a criação dos conselhos gestores, trazendo assim o que comumente se define como a atuação de um Estado Democrático e Social de Direito e fazem parte do conteúdo da ordem social.

Assim, diversas intenções – como sistemas de gestão participativa - foram instituídas, com a finalidade de consolidar a democracia social e as suas consequências, no Brasil, constituindo uma prioridade nacional para o exercício da cidadania, através de ações concretas dos governos para adotar uma concepção democrática da atuação pública para criar harmonia entre os meios e os fins desejados (BRAGA, 1998).

## 2 – PARTICIPAÇÃO POPULAR

A sociedade necessita que o Estado promova condições essenciais para o exercício da cidadania. Parte das lutas e demandas onde o Estado não se faz presente, ou atuante, é histórica. Nesse sentido, desde o século XVIII, as lutas populares obrigaram o Estado a assumir-se como uma democracia representativa, expandindo, assim, a cidadania política (CHAUI, 2004, p. 209).

As revoluções burguesas, deste mesmo período, com base nos ideais do Iluminismo, também foram responsáveis pela introdução da participação coletiva, aonde o poder deixaria de ser exclusivo e passaria a ser legitimado como oriundo da sociedade, atingindo, assim, um caráter representativo (ARAÚJO; BRIDI; MOTIM, 2011, p. 150).

O exercício da cidadania, através da democratização das relações entre a sociedade e o Estado encontrou e ainda encontra, por muitas vezes, algumas barreiras que impedem uma total participação popular. O autoritarismo do Estado e a sua condução política, por vezes bem distantes das demandas sociais, a dispersão adotada na agenda política e, também, a desarticulação da sociedade civil em geral, promovem um retardamento do exercício da cidadania.

No caso de Curitiba, o autoritarismo do Poder Executivo se fez presente adotando uma característica que se tornou quase que exclusiva da capital paranaense. Ao adotar uma agenda com direcionamento quase que exclusivo para a parte urbanística da cidade, o poder político criou, nos anos 70-80, um projeto de urbanização da cidade sem a participação da sociedade. Com uma intenção de “fazer cidade” e investindo maciçamente na comunicação social, a participação da população foi estritamente vinculada aos programas e políticas do Executivo, não participando da sua formulação e somente a contemplação da “cidade-espetáculo” (SÁNCHEZ, 2001).

Parte dessa atuação política, voltada ao planejamento urbano, se deveu a atuação de instâncias burocráticas da prefeitura de Curitiba, levando ao entendimento que a capacidade técnica e elitista dos servidores, pelo menos retoricamente, era a única responsável pela formulação de políticas urbanas. Assim, nem a elite, muito menos o poder executivo, contestavam essa atuação, porque, de alguma forma, o direcionamento adotado atendia aos interesses locais dominantes. Nessa época, houve o surgimento dos primeiros movimentos sociais e com eles a oportunidade de questionamento dos rumos que a cidade estava a seguir (OLIVEIRA, 2000).

Certamente que diversas iniciativas estão sendo adotadas para que seja realizado um

melhor aprendizado democrático. A promulgação da CF/88, também chamada de Constituição Cidadã, ajudou a amadurecer a democracia, pois como afirmam ARAÚJO; BRIDI e MOTIM (2011, p. 151) uma democracia madura conta com uma Constituição que define direitos, a relação entre o Estado e os indivíduos e suas atribuições, a divisão de poderes – Executivo Legislativo e Judiciário, além dos princípios, direitos e garantias fundamentais.

Também auxiliou no amadurecimento da democracia no país o fato de que a população começou a participar diretamente da escolha, através do voto, dos representantes diretos dos Estados no poder Legislativo (Câmaras e Senado) e do poder Executivo e, que, parte dessa população começou a tomar consciência de que a sua efetiva participação vai além das questões eleitorais e de mera contribuinte de impostos, trazendo à tona a ideia de cidadania exposta por ARAÚJO; BRIDI e MOTIM (2011, p. 165) quando a mesma “conclama a responsabilidade política de cada um, defendendo a organização voluntária de vida social contra as lógicas não políticas tidas como “naturais”, do mercado ou do interesse nacional”. (grifo das autoras)

Essa cidadania é responsável por uma nova complementação da limitação de um estado burocrático ou formal, na conceituação weberiana, onde a legislação racional baseia a atuação das organizações, atuando para a coletividade e não para os interesses pessoais, adotando as características da formalidade, da impessoalidade e do profissionalismo (MAXIMIANO, 2010).

Para AZEVEDO; PRATES (1991, citado por ABRANCHES; AZEVEDO, 2008) a participação popular nas políticas participativas se dá em dois tipos ou arranjos. O primeiro, denominado de “participação restrita ou instrumental” (grifo no original), se dá pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico ou em um programa de âmbito local, por meio de fornecimento de mão de obra (voluntária ou sub-remunerada), e em definições de micro prioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernentes àquela iniciativa governamental específica. O outro tipo, denominado de participação ampliada, refere-se à capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macro prioridades, as diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas (AZEVEDO, PRATES, 1991, apud ABRANCHES; AZEVEDO, 2008, p. 21).

Certamente seja na relação município e sociedade, o local aonde são encontrados os mecanismos básicos de participação, onde a gestão participativa conta com as audiências e consultas públicas, que, em muitas vezes, tem como finalidade somente em atender a uma obrigação legal, referendando a iniciativa do poder dirigente sem debates contínuos e

permanentes e sem a presença da comunidade em todas as fases da concepção da atuação do Executivo.

Ainda que essa participação não seja levada em consideração, os Conselhos locais de Saúde de Curitiba, por exemplo, tem papel de fundamental importância na atuação da Secretaria Municipal, no que se refere ao atendimento das demandas da população. As reuniões locais resultam em solicitações da comunidade que são encaminhadas até o Conselho Municipal e, em determinados casos, até ao Conselho Estadual de Saúde. Nesse sentido, observamos que a participação da sociedade deve, ou pelo menos deveria ser respeitada e que seja preservada a demanda apresentada da sociedade, devido ao caráter relevante que este canal de participação apresenta (FUKS; PERISSINOTTO, 2006).

Tendo em vista que, em alguns casos, a obrigatoriedade das decisões tomadas em conjunto com a população seja uma das obrigatoriedades para o repasse de recursos naquele seguimento, a grande quantidade de conselhos não possa resultar, proporcionalmente, ao número de decisões colegiadas adotadas naquele seguimento (MACHADO, 2009, p. 35).

Para tanto é necessário que ocorra a democratização das relações entre a sociedade e a administração pública, não devendo esta adotar um caráter meramente consultivo em relação àquela, pois se há uma “certa” obrigatoriedade da participação popular que esta seja respeitada e não sirva somente de mera especulação ou ainda, que sirva de sustentação para que somente a agenda oriunda do Poder Executivo seja aplicada.

## 2.1 - FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OUTRAS LEGISLAÇÕES

A democracia representativa surge com o Estado moderno, de concepção liberal, com a adoção de partidos políticos para realizar essa representação, fazendo com que o Estado conviva com partidos (dois ou mais) de ideias diversas e programas políticos baseados nas suas concepções ideológicas. Já na democracia participativa a população é responsável direta pela aplicação de determinada ação para atingir um determinado fim (ARAÚJO; BRIDI; MOTIM, 2011, p. 148).

A CF/88 trouxe a participação popular, incorporando a participação da sociedade nos processos decisórios (SALES, 2004, p. 10) e o fator da descentralização, cujo papel principal é a divisão da responsabilidade para os estados e municípios com a autonomia dos mesmos, com o surgimento da interação governo e sociedade (FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; MACHADO, 2009). A participação popular acontece nos três níveis federativos: federal,

estadual e municipal, aonde podemos localizar, no âmbito municipal, uma referência nas Leis Orgânicas Municipais e no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001), trazendo assim, uma elevada contribuição e um fortalecimento da cidadania nas decisões da gestão das cidades.

As formas de participação popular elencadas na CF/88 estão localizadas em diversos títulos da referida fonte. Já no § único do Art. 1º, temos que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Já no art. 14, localizado no Capítulo IV – Dos direitos políticos, traz que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto e através de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Então podemos dizer que os direitos políticos são os instrumentos que garantem o exercício da soberania popular, agindo de forma direta ou indireta.

No que cabe a referenciar o exercício do voto, importante ressaltar que o mesmo é obrigatório para todos e facultado para alguns, havendo, ainda, algumas restrições impostas para o exercício dos direitos políticos. Sendo o principal elemento de uma democracia representativa, o voto é a transmissão de um determinado poder para a prática política de decisão, onde as ações não são aplicadas diretamente pelos cidadãos e sim pelos seus representantes eleitos (ARAÚJO; BRIDI; MOTIM, 2011, p. 146).

No que se refere ao plebiscito e ao referendo – este com base na Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, podemos apontar que são mecanismos de consulta popular para deliberação de assunto de importante relevância, sempre de natureza constitucional ou de leis ou de procedimentos administrativos. A principal diferença entre esses dois mecanismos está no momento da consulta.

No plebiscito a consulta é prévia, ou seja, antes do ato legislativo ou administrativo ser executado, os eleitores (e somente estes) são convocados a aprovar ou negar o que lhe tenha sido submetido à apreciação, ficando o Poder Executivo condicionado à decisão final deste processo. A CF/88 aponta que cabe o plebiscito somente nos casos de criação de estados e territórios federais, como também a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Já no referendo, primeiro há o exercício legislativo (ou administrativo) e após o assunto é submetido à apreciação popular que pode confirmá-lo ou rejeitá-lo.

A título de exemplificação, no que se refere ao referendo, citamos o ocorrido em 1963 – que ainda gera um entendimento dubio e que a época foi denominado de consulta plebiscitária, cujo objetivo era saber se o sistema parlamentar deveria ser mantido ou se o sistema presidencial seria retomado, resultando na escolha deste último para o sistema de

governo brasileiro. Outro exemplo de referendo, mais atual, foi o ocorrido em 2005, que tratava sobre o desarmamento e o seu estatuto. No caso do plebiscito, exemplificamos com o que ocorreu em 1993, cujo objetivo era a escolha entre a forma e o sistema de governo e teve como resultado a manutenção da república e o sistema presidencialista de governo (fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL).

A iniciativa popular, citada no art. 61 da CF/88, consiste na apresentação de Projeto de Lei à Câmara dos Deputados, subscrito, por no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. O que, em nossa opinião, é um fator que dificulta e desestimula o uso deste instrumento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado pela Lei 8.059, datada de 12 de julho de 1990, traz ainda mais referências à participação popular do que a encontrada na CF/88. Todos os Conselhos da Criança e do Adolescente, nas esferas nacional, estaduais e municipais tem a obrigatoriedade de ter entre os seus formadores representantes oriundos da população (Art. 88, § 1). Cabe lembrar que o ECA – com seu caráter legislativo e legal, foi o precursor no que se refere a implantação da democracia participativa, de formação paritária, na definição, formulação, implementação e fiscalização de uma política setorial.

Com relação aos Conselhos Tutelares, que é órgão resultante do referido Estatuto, seus componentes são eleitos pela sociedade, com mandato específico e remuneração paga pelo Estado (Art. 132).

No campo da saúde, o instrumento legal obriga, em todos os conselhos, de todas as esferas, a participação da sociedade na gestão das políticas de saúde, através das Conferências de Saúde, com caráter propositivo e dos Conselhos Locais de Saúde, cuja competência é “formular estratégias e controlar a execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros” (Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990).

No aspecto jurídico do tema, DI PIETRO (2000, p. 42) ensina que “quando tais órgãos exercem função meramente consultiva, eles emitem opiniões, pareceres, laudos, que não contêm propriamente uma decisão, uma manifestação de vontade; em grande parte dos casos, suas opiniões não vinculam a autoridade que vai proferir a decisão”. Caso os órgãos exerçam a função deliberativa, seus resultados, conforme CUNHA (2007) podem sofrer com “a forte influência e ingerência de alguns gestores públicos, alguns conflitos com o Legislativo”.

Assumindo ainda, além do caráter deliberativo, a função vinculante, os colegiados já mencionados, que consideram a participação popular na sua formação, obrigam a autoridade máxima competente do referido poder a cumprir o que foi decidido nas instâncias basilares.



Outra fonte jurídico-legal relevante, que determina a participação popular é o já citado Estatuto da Cidade, que fundamenta as normas de ordem pública e interesse social que ajustam o uso da propriedade urbana em prol da coletividade, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental e traz na redação do Capítulo IV – Da gestão democrática da cidade, nos artigos 43 e 44, as formas de participação que podem ser realizadas por órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal e da iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Vale citar ainda o instituto do orçamento participativo, implantando primeiramente em Porto Alegre e depois em vários outros municípios cujo principal objetivo era a destinação dos recursos públicos nas áreas escolhidas pelos munícipes.

Segundo SOUZA (2012, p. 3) o orçamento participativo:

“é a denominação comum atribuída a processos de participação da população bastante diferenciados no que diz respeito às suas atribuições (deliberativo ou consultivo), à sua abrangência (envolvimento ou não dos conselhos setoriais do município no seu processo deliberativo), no que respeita ao montante de recursos que administra e aos seus mecanismos de deliberação, entre tantos outros aspectos. Ademais, todos os formatos do O.P. estão, em graus variáveis, permanentemente sujeitos à revisão das suas estruturas e normas de funcionamento.”

Retornando a utilização da CF/88 como fonte, utilizamos o que AZEVEDO; ANASTASIA (2002, citado por ABRANCHES; AZEVEDO, 2008), chamam de participação ampliada e indicam que “ao consagrar a participação popular na gestão da coisa pública, a Constituição Federal de 1988 institucionalizou essa modalidade, princípio que foi reiterado por grande parte das Constituições estaduais e por diversas Leis Orgânicas Municipais, que preveem a criação de conselhos temáticos estaduais e municipais, relacionados a questões relevantes para os cidadãos (AZEVEDO, ANASTASIA, 2002, apud ABRANCHES, AZEVEDO, 2008, p. 22).

### 3 – CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conselhos gestores são definidos por TATAGIBA (2002, p.54) como “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. Sendo assim garantem a participação da sociedade, por meio de representantes, com competência legal de propor, formular e fiscalizar as políticas setoriais, e ainda deliberar ações com o objetivo de uma gestão mais democrática. Além disso, no surgimento de conflitos, conta com um processo dialógico na busca do entendimento comum. (idem, ibidem)

Adentrando na definição de conselho gestor de política, a mesma autora cita (idem, p. 49), com base na pesquisa “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” desenvolvida pelo IBAM, IPEA e Comunidade Solidária, que

“os conselhos de políticas são aqueles ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São, em geral, previstos em legislação nacional e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental. (...) São também concebidos como fóruns públicos de capacitação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do estado”.

Para Maria da Glória Gohn<sup>1</sup> (2001, citada por GOMES, 2003) os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

Para Santos (2005, p. 43),

“os Conselhos de Gestão são canais institucionais com potencial de se tornarem arenas de interação entre o governo e a sociedade, por meio da expressão dos interesses coletivos, da mediação de conflitos e da construção de consensos. (...) Além disso, esse modelo participativo requer o investimento na cultura associativa, tendo em vista que, concretamente, apenas pequena parcela da população tem vínculo com associações civis. Isso impõe limites à possibilidade dos conselhos expressarem os diferentes interesses sociais presentes na sociedade”.

Segundo a Secretária-Geral da Presidência da República (2010, pág. 25), os conselhos de políticas públicas são espaços institucionais de interlocução do Estado com a sociedade, resultantes da conquista dos movimentos sociais pela democratização do Estado brasileiro.

Na mesma linha, Machado (2009, p. 34) aponta que os conselhos

“são canais de participação legalmente constituídos, com competências definidas. É um espaço conquistado para interlocução, para negociação, sendo também lugar de disputa de propostas, onde há momentos de conflito e de embates. Mas é preciso ter

---

<sup>1</sup>GOHN, M. G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

clareza dos seus limites, pois não são os únicos canais democráticos ou instrumentos de participação. São formas inovadoras de gestão pública, com um importante papel na construção da democracia participativa, visto que permitem o exercício de uma cidadania ativa.”

E nessa relação da composição, Avritzer (2008, p. 44) afirma que os conselhos de políticas constituem desenhos das instituições, na partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, onde há uma representação mista, dos escolhidos pela sociedade e pelos agentes públicos, representantes do poder estatal.

### 3.1 - CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS

Para Cortes (2002, p. 4), em pesquisa empírica de um estudo comparativo sobre os conselhos municipais de políticas públicas na Região Metropolitana de Porto Alegre, elencou os quatro principais tipos de conselhos:

“O primeiro tipo é formado por conselhos que se transformaram em arenas decisórias de fato, visto que seus participantes têm papel decisório efetivo e não apenas voz. O segundo é constituído por conselheiros que atuam como intermediários de diferentes demandas e interesses, mas o decisor principal é o governo local. O terceiro é composto por especialistas reformistas (*policy community*), que têm espaço nos conselhos para expressar suas demandas, mas carecem de poder decisório efetivo; nesse tipo, as decisões são tomadas em outros espaços, seja na esfera do governo ou dos grupos de interesse. Pode-se ainda acrescentar um quarto tipo, não incomum nas comunidades pequenas e pobres, em que muitas vezes os membros do conselho são indicados pelos dirigentes locais, principalmente o prefeito, e seu papel é o de ratificar as decisões tomadas pelo Executivo local.”

Nesse sentido os conselhos podem assumir um caráter deliberativo ou consultivo. Mas antes aqueles relacionados às questões sociais (educação, saúde, habitação etc.) adotam um caráter permanente, que, independentemente das deliberações da autoridade máxima, a sua existência seja durável.

Na mesma pesquisa citada acima foram apontados fatores que incidiam diretamente no processo participatório nos conselhos municipais: “(1) estrutura institucional na área de política pública na esfera de governo em que se localizam, (2) organização do movimento popular e sindical e dos grupos de interesses de usuários no município, (3) posições das autoridades municipais em relação à participação, (4) natureza da *policy community* setorial, identificada principalmente através do tipo de relação existente entre profissionais de cada área de política pública e lideranças populares.” CORTES (2002, p. 13)

É necessário mencionar a questão da natureza deliberativa ou consultiva no que se refere à divisão do poder de ação – nessa linha, da tomada de decisões acerca de determinada política pública ou atuação conjunta, que, para Daniel (1994, p. 30) deve-se fugir de uma

dicotomia simplista e excludente, permeada muitas vezes, somente pela consulta sem a real participação da sociedade nas tomadas de decisões.

### 3.2 - CONSELHOS MUNICIPAIS

O estabelecimento dos conselhos municipais se deveu, basicamente, as legislações da área da saúde, através da Lei Orgânica da Saúde, com a participação da comunidade, requisito primeiro, como norma instituidora da formação do Sistema Único de Saúde nas três esferas governamentais, sendo tais esferas responsáveis pela “formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo” (Brasil, 1990, art. 1º §2º).

Como observado em alguns autores, com relação a obrigatoriedade da constituição de conselhos em algumas áreas como saúde, criança e adolescente e assistência social esteja prevista na Constituição Federal, foi identificado que esta indica que lei específica irá regulamentar de que forma será realizada esta participação.

Analisando legislações vigentes, como a Lei 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social, que obriga a criação do Conselho de Assistência Social, a Lei 5.692/71 - revogada pela Lei 9.394/96, que obriga a criação do Conselho Municipal de Educação e as Leis 8.080/90 e 8.142/90, que obrigam a criação do Conselho Municipal de Saúde, é possível identificar, no âmbito Municipal, a obrigatoriedade de existência dos conselhos de políticas sociais.

Na mesma linha do institutos jurídicos, SOUZA (2004, p. 38) concorda explicando que

“A constituição desses conselhos decorre, em geral, de exigências da legislação federal. O papel dos conselheiros é tomar parte na gestão do programa, ou seja, fiscalizar a implementação de políticas decididas em outras esferas, alocar parcela dos recursos e acompanhar sua aplicação e os rumos da política pública. Para cada política social, é requerida a constituição de um conselho, em que os representantes da comunidade/usuários têm assento. Esses conselhos podem ser constituídos em torno de políticas específicas (saúde, educação, assistência social, emprego e renda, meio ambiente, desenvolvimento urbano, combate às drogas e à pobreza, etc.), ou em torno da defesa de direitos individuais ou coletivos (crianças, adolescentes, idosos, negros, deficientes, etc.).”

Usando como exemplo as políticas públicas relacionadas à saúde cabe ressaltar que ocorrerá a transferência de recursos financeiros do governo federal para os estados e municípios somente se estes contarem com esferas de participação popular. Com a descentralização de políticas estatais, as cidades tem construído um importante pilar de participação para a tomada de decisões que envolvam o repasse direto de recursos, contando

com a participação dos conselhos na gestão e nos processos decisórios. (CORTES, 2005, p. 162)

Atualmente, quase a totalidade dos municípios possui conselhos de saúde (99,6%), meio ambiente (67,9%) e Direitos da Mulher (17,5%). Também é significativo o percentual de municípios que detém conselhos de cultura (32,3%) (IBGE, 2012).

As transformações atuais a frente das movimentações realizadas por certa parcela da sociedade, as relações de mercado, o papel deturpante da mídia trazem um desafio maior para a administração pública. Observações feitas em alguns estudos trouxeram que, nos últimos 12 anos, houve um crescimento significativo no número de conselhos.

Os esforços governamentais, mais perceptíveis na esfera federal, para a redução da desigualdade e a manutenção de um crescimento econômico de forma sustentável e participativa, tem buscado ampliar as oportunidades individuais e das próprias instituições formadoras do Estado. Mas a administração pública deve agir buscando os princípios que a ela são destinados que são o da eficiência, efetividade e eficácia. (Constituição Federal, 1988; DI PIETRO, 2010; LENZA, 2010).

## CONCLUSÃO

Os conselhos gestores de políticas públicas, que representam os processos de deliberação ou consulta, são criados para promover a participação popular. Dentre as suas funções estão a tomada de decisões sobre políticas e, ainda, a regulação dos atos do governo, de modo a converter orçamentos em bens e serviços para a coletividade (AVRITZER, 2006). Para GOHN (2001), são novos meios de expressão e participação, dotados, em tese, de poder de transformação política.

Os conselhos, com seu caráter representativo, auxiliam no aumento da qualidade das políticas setoriais podendo contribuir para a democratização da gestão pública, propondo uma reforma e modernização do Estado, tendo em vista que a administração pública está localizada entre a sociedade e o Estado, mesmo lugar ocupado por aqueles.

No entanto, alguns conselhos agem somente com o objetivo de referendar as proposições do executivo, outros, mais especificamente os que tem o caráter deliberativo e suas decisões tem a vinculação como base, são instrumentos resultantes da vontade da maioria ou pelo menos, foi resultado de um processo paritário e pautado na discussão e no diálogo.

A gestão pública contemporânea impõe que a relação entre a sociedade e o Estado deva ser delineada pela regularidade e pela dialogicidade e que haja um esforço de ambos para a sustentação das intenções que venham a providenciar um desenvolvimento de todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. 2008. Perfil dos conselheiros municipais e suas percepções sobre os conselhos e a cidade de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S.; NABUCO, A L. (Orgs.) *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Editora Leitura.

ALLEBRANDT, S. L. 2003. *Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa*. Disponível em <<http://goo.gl/JxIqoO>>. Acesso em 27/01/2016.

ARAÚJO, S. M; BRIDI, M. A .; MOTIM, B. L. 2011. *Sociologia: Um olhar crítico*. São Paulo: Editora Contexto.

AVRITZER, L. 2004. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 14, nº 1, junho, 2008, p. 43-64.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, p. 443 a 464.

BRAGA, D. G. 2002. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. 1998. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Lei 5.692. 11 de agosto de 1971. Revogada pela Lei 9.394. Diretrizes e bases da educação nacional. 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm#art92](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm#art92)>. Acesso em 28/01/2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei 8.080. *Lei que regulamenta as condições das ações e funcionamento dos serviços correspondentes da saúde*. 19 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm)>. Acesso em 28/01/2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei 8.142. *Regulamentação do SUS*. 28 de dezembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm)>. Acesso em 28/01/2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei 8.742. *Lei Orgânica da Assistência Social*. 07 de dezembro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em: 28/01/2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei 8.142. *Lei Orgânica da Saúde*. 19 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em: 27/01/2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei 10.257. *Estatuto da cidade*. 10 de julho de 2001.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 27/01/2016.

BRASIL. Secretária-geral da Presidência da República. Democracia Participativa: Nova relação do estado com a sociedade - 2003 – 2010. Brasília. 2011.

CÔRTEZ, S. V. 2002. *Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities*. Disponível em < <http://goo.gl/M3F11a>>. Acesso em 27/01/2016.

CÔRTEZ, S. V. 2005. *Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas*. Educar, Curitiba, n. 25, p. 143-174. Editora UFPR

CÔRTEZ, S. V. 2013. Sociologia e políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.) *A política pública como campo disciplinar*. São Paulo, UNESP.

CUNHA, E. S. M. 2007. *A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste*. Disponível em <<http://goo.gl/0OJPUm>>. Acesso em 27/01/2016.

DAGNINO, E. (Org.). 2002. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

DI PIETRO, M. S. Z. 2010. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. Recursos, decisão e poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, nº 60, p. 67 – 81.

FUKS, M; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: O caso dos conselhos municipais de Curitiba. *Revista Sociologia Política*, v. 21, p. 125-145.

GOMES, E. G. M. 2003. *Conselhos gestores de políticas públicas: Democracia, controle social e instituições*. São Paulo. Dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil de informações básicas municipais. Perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2012

LENZA, P. 2010. *Direito constitucional esquematizado*. 14. ed. São Paulo:Saraiva.

MACHADO, E. H. H. 2009. *Conselhos gestores e disposições políticas: Um estudo de caso da região metropolitana de Curitiba*. Curitiba. Dissertação de mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná.

MAXIMIANO, A.C. A. 2010. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Atlas.

OLIVEIRA, D. 2000. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora UFPR.

Plebiscito de 1993. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em 22/08/2015



SALES, M. R. P. 2004. *Conselho municipal de saúde de Curitiba: Um estudo sobre as condições favoráveis para a construção do interesse público (1991/2001)*. Curitiba. Dissertação de mestrado em Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná.

SÁNCHEZ, F. 2001. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 16, p. 31-49, jun. 2001.

SANTOS, Jr. O. A. 2005. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005.

SOUZA, A. 2012. *Democracia e participação: A autonomia e sensibilidade do orçamento participativo de Porto Alegre pós-2004*. Disponível em <http://goo.gl/tJ3ydb>. Acesso em 27/01/2016.

SOUZA, C. 2004. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, nº 18(2), p. 27-41, 2004.

SOUZA, C. 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

WEBER, M. 2010. *Conceitos básicos de sociologia*. São Paulo: Centauro.